jurisprudência.pt

Tribunal da Relação de Lisboa
Processo nº 262/24.8YUSTR.L1-PICRS

Relator: ARMANDO MANUEL DA LUZ CORDEIRO
Sessão: 28 Maio 2025
Número: RL
Votação: UNANIMIDADE
Meio Processual: RECURSO PENAL
Decisão: IMPROCEDENTE

CONTRA-ORDENAÇÃO **IMPUGNAÇÃO JUDICIAL** **PRAZO**

DILAÇÃO

Sumário

(elaborado pelo relator):
I.A dilação prevista no artigo 88.º, n.º 1, al. b), do Código do Procedimento Administrativo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, não é aplicável à contagem do prazo de recurso de impugnação judicial da decisão da autoridade administrativa que aplica uma coima, previsto no artigo 59.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro, que instituiu o ilícito de mera ordenação social e respetivo processo.
II.A inexistência de dilação não viola o princípio da tutela jurisdicional efetiva dos direitos ou interesses legalmente protegidos, o princípio das garantias de defesa da Recorrente na dimensão do direito ao recurso garantido pelo artigo 32.º da Constituição, nem colide com os princípios da legalidade, da unidade do sistema e do acesso ao direito.

Texto Integral

Acordam os Juízes que compõem esta Secção da Propriedade Intelectual e da Concorrência, Regulação e Supervisão do Tribunal da Relação de Lisboa:
*
I. RELATÓRIO.
RYANAIR LIMITED impugnou judicialmente a decisão administrativa proferida pela AUTORIDADE NACIONAL DA AVIAÇÃO CIVIL (ANAC) que a condenou na coima de € 350.000, por violação do disposto artigo 63° n.º 1 alínea b) e do artigo 63° n.º 1 alínea j) do Decreto-Lei n.º 254/2012, de 28 de Novembro.

*
Por despacho proferido a 10/02/2025, foi a referida impugnação judicial rejeitada por extemporaneidade.

Inconformada com tal decisão, veio RYANAIR LIMITED interpor recurso da mesma para este Tribunal da Relação, pedindo que:
"(…) revogando-se a sentença proferida pelo Tribunal *a quo* e substituindo-a por outra que determine a admissibilidade da impugnação judicial apresentada, farão V. Exas., aliás com vem sendo hábito,
Certa, Douta e Inteira,
J U S T I Ç A!!"

Formulou as seguintes conclusões:

A. A entidade autuante imputa à Recorrente a prática de um conjunto de factos que são suscetíveis, no seu entendimento, de consubstanciar a prática de duas contraordenações muito graves.

B. A imputação decorre da factualidade descrita na decisão final da ANAC, o qual se reporta a factos verificados no dia 17 de outubro de 2018 no Aeroporto de Lisboa.

C. A Recorrente apresentou, junto da ANAC, no dia 24 de julho de 2024, a competente impugnação judicial, através da qual impugnava a decisão ali proferida.

D. Sucede que, entendeu o Tribunal *a quo* rejeitar a impugnação judicial apresentada por extemporaneidade, sendo que tal sentença não poderá manter-se.

E. A forma de contagem do prazo prevista no artigo 60.º do Regime Geral das Contraordenações, remete para a aplicação das regras de contagem de prazos previstas no Código de Procedimento Administrativo, não restando dúvidas de que as regras previstas no Código de Procedimento Administrativo são diretamente aplicáveis.

F. Se aquelas normas são diretamente aplicáveis, está visto que não se pode decidir pela não a aplicação da dilação de 15 dias prevista no artigo 88.º do Código de Procedimento Administrativo.

G. O artigo 88.º do Código de Procedimento Administrativo corresponde a uma norma geral aplicável à contagem dos prazos administrativos, que encontra justificação na previsível maior dificuldade de acesso a elementos e preparação da defesa por parte dos interessados residentes no estrangeiro, resultante da distância a que se encontram do local onde decorre o procedimento.

H. No caso em concreto, a notificação foi remetida para a sede da aqui Recorrente, na Irlanda, pelo que o prazo de 20 dias úteis não se apresentava (como não se apresentou) razoável para que a Recorrente impugnasse judicialmente a decisão da autoridade administrativa.

I. Assim, a interpretação dos artigos 59.º e 60.º do Regime Geral das Contraordenações deve assentar no uso das regras gerais de interpretação consagradas no artigo 9.º do Código Civil, onde se encontra pleno fundamento para se aplicar, na contagem do prazo daí resultante, a dilação prevista no artigo 88.º do Código de Procedimento Administrativo.

J. que aplicou a coima e *(iv)* considerando que, até ao envio dos autos, a autoridade administrativa pode revogar a decisão de aplicação de coima, outra solução não se pondera que não seja a de considerar aplicáveis as regras de contagem de prazo previstas no procedimento administrativo.

K. A não aplicação de tais regras de contagem de prazo corresponderia a uma violação do princípio da tutela jurisdicional efetiva dos direitos ou interesses legalmente protegidos – consagrados e protegidos por via do artigo 20.º da Constituição da República Portuguesa –, nomeadamente do princípio das garantias de defesa da Recorrente na dimensão do direito ao recurso garantido pelo artigo 32.º da Constituição, colidindo ainda com os princípios da legalidade, da unidade do sistema e do acesso ao direito.

L. É unânime que o processo contraordenacional, bem como o prazo previsto no artigo 59.º do RGCO, têm natureza administrativa, o que determinará que a contagem do prazo de interposição de recurso da decisão de aplicação de coima – decisão administrativa – deve ser efetuada nos termos do RGCO, e consequentemente, do Código de Procedimento Administrativo, porque outra possibilidade não se pode conceber.

M. É, aliás, a única solução compatível com a referida natureza administrativa

do prazo de recurso previsto no artigo 59.º do RGCO, bem como com os princípios de justiça e segurança jurídica.

N. Qualquer solução contrária à aqui preconizada, não faria qualquer sentido, não se encontrando lógica entre a afirmação unânime da natureza administrativa do prazo em causa, com a necessária privação das dilações aplicáveis aos processos judiciais, conforme previsto nos artigos 107.º, n.º 5 e 107.º A, ambos do Código de Processo Penal, e não atribuição do modo de contabilização do início do prazo, nomeadamente a dilação a atribuir à Recorrente, que foi notificada na sua sede na Irlanda, prevista pela norma do artigo 88º, n.º 1, alínea b) do Código de Procedimento Administrativo.

O. Não considerar este como o entendimento certo, iria, mais uma vez, implicar uma atuação, por parte das entidades administrativas, lesiva dos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos, aqui incluídas as empresas.

P. Face à natureza administrativa do prazo de recurso previsto no artigo 59.º do RGCO não restam quaisquer dúvidas que a aplicação do artigo 88.º do Código de Procedimento Administrativo se deverá fazer a título principal, e qualquer outra interpretação redundaria numa violação intolerável dos princípios da confiança, boa-fé e da segurança jurídica, consagrados nos artigos 2.º e 226.º da CRP,

Q. Encontrando-se, desse forma, a Recorrente impedida de reagir judicialmente contra uma decisão sancionatória e, assim, violando o seu direito à tutela jurisdicional efetiva.

R. Termos em que, à luz do que anteriormente se expendeu e aqui se reitera, se conclui pela legitimidade e temporaneidade da impugnação judicial deduzida pela Recorrente,

*

Admitido o recurso, a recorrida AUTORIDADE NACIONAL DA AVIAÇÃO CIVIL (ANAC) apresentou resposta no sentido de ser julgado totalmente improcedente, formulando as seguintes

Conclusões

A) A Recorrente foi condenada pela Recorrida, por decisão do Conselho de Administração, de 02 de maio de 2024, no âmbito do processo de contraordenação n.º 264/2019, na aplicação de uma coima única no montante

de €350.000,00 (trezentos e cinquenta mil euros), pela prática de duas contraordenações muito graves, previstas no art.º 63.º, n.º 1, alínea b) e alínea j) do Decreto-Lei n.º 254/2012, de 28 de novembro.
B) A notificação da decisão, foi enviada a 04 de junho de 2024, para a sede da Recorrente, em Airside Business, Park Swords Co., Dublin, Irlanda, através do Ofício n.º 290/DJU/2024, mediante carta registada com aviso de receção.
C) A referida notificação foi recebida na Irlanda, no dia 11 de junho de 2024.
D) Por discordar da decisão proferida, a Recorrente interpôs recurso de impugnação judicial, enviando o mesmo a esta Autoridade, por correio eletrónico, no dia 24 de julho de 2024.
E) Em 08 de outubro de 2024, foi o recurso recusado pelo Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão por extemporaneidade.
F) Desta decisão, recorre agora a Recorrente para esse douto Tribunal, propalando a tempestividade do recurso.
G) Nos termos do disposto no art.º 59.º, n.º 3 do RGCO, o recurso tem que ser apresentado à autoridade administrativa que aplicou a coima, neste caso à Recorrente, no prazo de 20 dias úteis após se considerar notificado.
H) Prazo que não foi cumprido pela Recorrente.
I) A Recorrente alega que, "*No caso concreto, a notificação foi remetida para a sede da aqui Recorrente, na Irlanda, pelo que o prazo de 20 dias úteis não se apresentava (como não se apresentou) razoável para que a recorrente impugnasse judicialmente a decisão da autoridade administrativa*.",
J) Sustenta ainda que "*a não aplicação de tais regras de contagem de prazo (…) corresponderia a uma violação do princípio da tutela jurisdicional efetiva dos direitos ou interesses legalmente protegidos por via do artigo 20.º da Constituição da República Portuguesa*…",
K) Acrescenta que "*Encontrando-se a justificação para a sua aplicação na maior dificuldade de acesso aos elementos do processo e, consequentemente, à preparação da sua defesa, que resulta da distância existente entre a sede da Recorrente e da ANAC.",*
1) Tal argumentação não merece acolhimento, uma vez que a Recorrente foi notificada no dia 11 de junho de 2024, atento o prazo de 20 dias úteis, poderia apresentar o recurso de impugnação até 09 de julho de 2024.
2) No entanto, o mesmo foi apresentado, bem para lá desse prazo, no 24 de julho de 2024.
3) Ora, mostrando-se aquele prazo adequado para interposição do recurso de impugnação judicial, não pode o mesmo ser considerado violador do princípio da tutela jurisdicional efetiva dos direitos ou interesses legalmente protegidos, consagrado no art.º 20.º da Constituição da República Portuguesa.
L) Assim, bem decidiu o Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão ao

rejeitar o recurso por extemporaneidade, pois, ainda que o prazo para impugnação judicial não seja considerado um prazo judicial, conforme o Acórdão Uniformizador de Jurisprudência n.º 2/94, também não pode ser equiparado a um prazo administrativo, não estando, por isso, sujeito ao regime de contagem de prazos previsto no CPA.
M) O Tribunal sustentou ainda, que:
(i) O próprio RGCO não remete para a aplicação do CPA na contagem do prazo de impugnação judicial;
(ii) O facto de o processo contraordenacional comportar uma fase administrativa, não implica que a mesma esteja sujeita às normas do CPA;
(iii) A contagem do prazo para apresentação de impugnação judicial se encontra prevista no art.º 60.º do RGCO, não se aplicando qualquer outra norma à contagem do prazo para impugnação judicial.
N) Ainda que à data da decisão de rejeição do recurso (08 de outubro 2024), subsistissem divergências na jurisprudência quanto à aplicação da dilação prevista no art.º 88.º, n.º 1, alínea b) do CPA ao prazo de impugnação judicial,
O) Essas divergências definitivamente resolvidas pelo Supremo Tribunal de Justiça, no Acórdão de Fixação de Jurisprudência n.º 3/2025, de 15 de janeiro, publicado no Diário da República, I Série, n.º 41, de 27 de Janeiro de 2025, que expressamente afastou essa aplicação, fixando o seguinte: "*A dilação prevista no artigo 88.º, n.º 1, al. b), do Código do Procedimento Administrativo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, não é aplicável à contagem do prazo de recurso de impugnação judicial da decisão da autoridade administrativa que aplica uma coima, prevista no artigo 59.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro, que instituiu o ilícito de mera ordenação social e respetivo processo.*"
P) Resulta, assim, evidente que a Recorrente apresentou o recurso fora do prazo legalmente estabelecido,
Q) Pelo que deve o recurso ser julgado totalmente improcedente.

Também o Magistrado do Ministério Público na 1ª instância apresentou Resposta ao Recurso e formulou as seguintes
Conclusões
1ª A decisão final da ANAC foi notificada à arguida no dia 11/06/2024. O prazo para recorrer terminou a 09/07/2024.

2ª Assim, apesar de a Ryanair ter sido notificada no lugar da sede, na Irlanda, a apresentação do recurso no dia 24/07/2024 foi extemporânea, uma vez que segundo o AUJ do STJ n.º 3/2025, não beneficia da dilação de 15 dias prevista no art.º 88.º, n.º 1, al. b). do CPA.

*
Neste Tribunal da Relação, a Exma. Senhora Procuradora Geral Adjunta, após o seu “visto”.

Foram colhidos os Vistos.
***
II. Fundamentação de Facto.

Com interesse para a boa decisão da causa, os factos provados relevantes são os seguintes:

1. No dia 02/05/2024 no âmbito do processo de contraordenação 264/2019, o CA da ANAC (Autoridade Nacional de Aviação Civil) deliberou condenar a arguida na coima única de € 350 000 pela prática de duas contraordenações muito graves, uma pp pelo art.º 63º, nº 1, b) e outra pp pelo art.º 63º, nº 1, j), ambos do DL 254/2012, de 28/11.

2. A decisão da ANAC, foi remetida no dia 04/06/2024 por aviso postal registado com AR para a sede da arguida e a carta foi entregue no destino no dia 11/06/2024.

3. No dia 24/07/2024, a recorrente apresentou o recurso de impugnação judicial.

4. Foi proferido o despacho em recurso, do seguinte teor:
Nestes termos e em face do exposto, decido rejeitar o recurso de impugnação judicial apresentado por Ryanair Designated Aircraft Company, por ser extemporâneo.

III. Fundamentação Jurídica.

O âmbito dos recursos é delimitado pelas conclusões formuladas na motivação, sem prejuízo das questões de conhecimento oficioso (cf. os artigos 119º, n.º 1, 123º, n.º 2 e 410º, n.º 2, als. a), b) e c) do Código de Processo Penal). Sendo que este tribunal apenas conhece de questões que tenham sido suscitadas junto do tribunal *a quo*, não conhecendo, pois, de questões novas.

Assim, atentas as conclusões da recorrente, a única questão suscitada pelo recurso é a de saber se o tribunal *a quo* errou ao rejeitar, por

extemporaneidade, a impugnação judicial referida em 3 dos factos.

Alega a recorrente, que "*Face à natureza administrativa do prazo de recurso previsto no artigo 59.º do RGCO não restam quaisquer dúvidas que a aplicação do artigo 88.º do Código de Procedimento Administrativo se deverá fazer a título principal*". E que "*Qualquer outra interpretação redundaria numa violação intolerável dos princípios da confiança, boa-fé e da segurança jurídica, consagrados nos artigos 2.º e 226.º da CRP*".
Entende, em síntese, que ao prazo previsto no art.º 59.º, n. 3, do RGCO, aplicável ao processo de contraordenação em que lhe foi aplicada coima, acresce a dilação prevista no artigo 88.º do Código de Procedimento Administrativo.

Não existe litígio quanto ao prazo de 20 dias para impugnar a decisão da autoridade administrativa, previsto no art.º 59.º, n. 3, do RGCO:
"3 - O recurso é feito por escrito e apresentado à autoridade administrativa que aplicou a coima, no prazo de 20 dias após o seu conhecimento pelo arguido, devendo constar de alegações e conclusões.

Alega, contudo, a recorrente que, por entender aplicável à contagem deste prazo as regras previstas no Código de Procedimento Administrativo (CPA), a tal prazo deve acrescer a dilação prevista no art.º 88.º (*Dilação*), do referido CPA:
1 - Quando os interessados residam ou se encontrem fora do continente e neste se localize o serviço por onde o procedimento corra, os prazos fixados na lei, se não atenderem já a essa circunstância, só se iniciam depois de decorridos:
a) (…)
b) 15 dias, se os interessados residirem ou se encontrarem em país estrangeiro europeu;
(…)"

A aplicação de tal dilação não era consensual entre a jurisprudência, como, aliás, quer a decisão em recurso quer as alegações dão conta.
Contudo, recentemente, o Supremo Tribunal de Justiça proferiu acórdão uniformizador de jurisprudência pondo termo às dúvidas e desigualdades criadas pelas diferentes interpretações.
Concretamente, o STJ proferiu o acórdão n.º 3/2025[1], no sentido de que:
"A dilação prevista no artigo 88.º, n.º 1, al. b), do Código do Procedimento Administrativo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, não é

aplicável à contagem do prazo de recurso de impugnação judicial da decisão da autoridade administrativa que aplica uma coima, previsto no artigo 59.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro, que instituiu o ilícito de mera ordenação social e respetivo processo".

É certo que "*não foi atribuída aos acórdãos uniformizadores força obrigatória geral, nem sequer vinculativa para a organização judiciária. Não obstante, a jurisprudência uniformizada deve ser respeitada pelos tribunais de instância e pelo próprio STJ, uma vez que a aplicação do direito não pode ser alheada dos valores da igualdade, da segurança e da certeza jurídicas, pressupostos da própria legitimação da decisão*". – Ac. STJ de 24.5.2002 (processo 1562/17.9T8PVZ.P1.S1).

Não ocorrem quaisquer motivos para nos afastarmos da jurisprudência indicada.

Assim, sem necessidade de quaisquer outras considerações, a invocada dilação não tem aplicação no presente processo.

As desconformidades constitucionais (*K a Q das conclusões*), invocadas pela recorrente, foram, também, apreciadas pelo referido acórdão uniformizador (essencial e expressamente no seu ponto 20) em sentido que aqui se reitera. Ou seja, a ausência da dilação mostra-se conforme à constituição atenta "*a ampla margem de conformação no que respeita à modelação do regime de acesso à via jurisdicional*" de que o legislador dispõe (TC, Acórdão n. 378/2021).

A alegação, genérica, da recorrente de que "(…) *o prazo de 20 dias úteis não se apresentava (como não se apresentou) razoável para que a Recorrente impugnasse judicialmente a decisão da autoridade administrativa*" não se mostra assente em quaisquer factos.
Não tendo sido, de resto, questão suscitada junto do tribunal *a quo*.

Inexistindo dilação, a impugnação judicial é extemporânea, tal como resulta dos factos descritos em 1 a 3 e do referido prazo de 20 dias, previsto no art.º 59.º, n. 3, do RGCO.

Em conclusão, é de manter o despacho de rejeição da impugnação judicial.

As custas são devidas pela recorrente atento o decaimento total.

IV. Decisão.

Em face do exposto, acordam os Juízes deste Tribunal da Relação em não dar provimento ao recurso interposto pela RYANAIR LIMITED e manter integralmente a decisão em recurso.

Custas pela Recorrente, fixando-se a taxa de justiça em 3 UC's, a que correspondem, atualmente, 306,00 Euros.

Lisboa, 28/05/2025
A.M. Luz Cordeiro
Carlos M. G. de Melo Marinho
Alexandre Au-Yong Oliveira

---

[1] Publicado *no* DR n.º 41/2025, Série I de 2025-02-27, e também disponível in https://juris.stj.pt/204%2F22.5YUSTR.L1-A.S1/V-08fPG2PyriMk4MhXiNxt_fzjg